

Europäische Bemühungen zur Migrationskontrolle

Tomei, Verónica

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tomei, V. (1996). Europäische Bemühungen zur Migrationskontrolle. In L. Clausen (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995* (S. 427-437). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-140576>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Europäische Bemühungen zur Migrationskontrolle

Verónica Tomei

Ich möchte Ihnen in meinem Beitrag die bisher erfolgten Bemühungen der EU-Staaten zur Migrationskontrolle kurz vorstellen und daran Überlegungen zum Verhältnis zwischen gemeinsamer Migrationspolitik und Souveränität knüpfen. Zu Anfang möchte ich auf den Zusammenhang zwischen europäischer Integration, Grenzkontrollen und Souveränität eingehen.

1. Europäische Integration, Grenzkontrollen und Souveränität

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bemühen sich seit Mitte der 80er Jahre, auf dem Gebiet der Migrationskontrolle zusammenzuarbeiten. Der Ursprung dieser Zusammenarbeit liegt in der Logik des europäischen Integrationsprozesses, denn das Binnenmarktpjekt 1992, das nicht nur den freien Verkehr von Waren, Kapital und Dienstleistungen, sondern auch von Personen gewährleisten sollte, setzte die Regierungen mit dem geplanten Wegfall der Binnengrenzkontrollen unter Kooperationsdruck. Am Anfang stand nur die Idee eines »Europa der Bürger«, bei dem den Gemeinschaftsbürgern durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen das Zusammenwachsen der einzelnen Mitgliedsländer zu einem übergeordneten Ganzen versinnbildlicht werden sollte.

Erste Initiativen einiger Staaten, wie das Schengener Abkommen zum schrittweisen Abbau der Grenzkontrollen von 1985, das in diesen Tagen praktische Gestalt annimmt, machten jedoch sehr bald deutlich, daß die Verwirklichung dieser Idee einer Reihe von flankierenden Maßnahmen bedurfte. Die einzelnen Regierungen wurden sich dessen bewußt, daß der Fortfall der Binnengrenzkontrollen mit einer Einigung über die Kontrolle der Außengrenzen einhergehen mußte. Das französische Senatsmitglied Masson brachte dieses Erfordernis au-

berst treffend zum Ausdruck, als er bereits 1991 sagte, man überreiche schließlich auch nicht den Nachbarn die Hausschlüssel, ohne zu überlegen, auch wenn es Freunde wären. Sie hätten nicht die gleichen Lebensgewohnheiten und auch nicht denselben Umgang, so daß vor der Schlüsselübergabe eine Art Miteigenumsregelung erforderlich sei, in der ein Verhaltenscode mit genau abgegrenzten Verantwortlichkeiten festzulegen wäre.¹ Es sind auch gerade die Franzosen gewesen, die als erste demonstrierten, welche neue Qualität der Beziehungen der Wegfall der Binnengrenzkontrollen schafft: Da Frankreichs kontrollierte Ostgrenze nunmehr quasi an Neiße und Oder liegen soll, reiste eine Abordnung von Senatsmitgliedern dorthin, um die Arbeit der deutschen Grenzbeamten zu begutachten.

Die Erkenntnis, daß ein neuer Schritt im europäischen Integrationsprozeß, wie der Wegfall der Binnengrenzkontrollen im Personenverkehr, weitere Schritte, hier: eine Regelung der gemeinsamen Außengrenzkontrolle, nach sich zieht, ist an sich in der Geschichte der europäischen Integration nichts Untypisches, sondern sogar geradezu etwas Charakteristisches. Man denke da nur an die Schaffung der Zollunion, die zur logischen Folge hatte, daß die Gemeinschaftsinstitutionen den gemeinsamen Außenzolltarif festlegten und dies wiederum Folgemaßnahmen erforderlich machte, wie z.B. eine gemeinsame Agrarpolitik.

Die Grenzkontrolle stellt allerdings einen Kooperationsbereich besonderer Qualität dar, bei dem jedes zusätzliche Kooperationserfordernis auf grundsätzliche Widerstände stößt. Ähnlich wie die Geldpolitik gehört die Grenzkontrolle zum Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität. Ja mehr noch, Legitimationsbasis für die Existenz des Staates und damit auch für das Handeln der Exekutive war und ist die Sicherung des Friedens nach außen und nach innen in einem eingegrenzten Territorium. Verteidigung nach außen und Gewaltmonopol im Innern bedarf zwangsläufig der autonomen Grenzsicherungsfähigkeit des Staates. Somit rühren einerseits der Wegfall der Kontrollmöglichkeit an den Binnengrenzen, andererseits aber auch das Erfordernis der geteilten, also nicht vom Außengrenzstaat allein zu bestimmenden Kontrolle der Außengrenzen an die grundlegenden staatlichen Hoheitsaufgaben. Gesteigert wird die besondere Qualität des Kooperationsbereiches Grenzkontrolle noch durch das Phänomen der internationalen Migration, das per se Grenzen und nationalstaatliche Souveränität in Frage stellt. Es handelt sich also bei der Zusammenarbeit der EU-Staaten im Bereich der Migrationskontrolle zwar um einen von der Dynamik des europäischen Integrationsprozesses initiierten Kooperationsbereich, gleichzeitig jedoch auch um einen, in dem die klassischen Mechanismen dieses Integrationsprozesses, wie die Übertragung von Hoheitsaufgaben an eine übergeordnete Instanz, wegen der Sensibilität des Politikbereichs schwer greifen.

So erfordern Sicherheitsbedürfnisse einerseits und Souveränitätsansprüche andererseits eine Vorgehensweise, die zwar Einflußnahme auf die von den Partnern betriebene Politik ermöglicht, die Staaten jedoch gleichzeitig nicht zu sehr bindet. Daher überwiegen bei der Zusammenarbeit bloßer Informationsaustausch, nicht bindende politische Erklärungen und völkerrechtliche Verträge. Das Schengener Durchführungsübereinkommen (Schengen II), das nicht Teil des EU-Vertrages ist, sondern ein eigener völkerrechtlicher Vertrag, unterscheidet aus diesem Grunde zwischen dem juristisch geregelten Moment des Inkrafttretens – das war am 1.10.1993 – und dem vom politischen Willen der Vertragsparteien abhängenden Zeitpunkt der Vertragsanwendung – das ist, nach mehreren Anläufen, der 26.3.1995 gewesen. Dieses Vorgehen, daß ein Vertrag zwar zu einem bestimmten Zeitpunkt, der vertraglich festgelegt ist, in Kraft tritt, der Zeitpunkt seiner Anwendung jedoch vom politischen Willen der Staaten abhängt, ist im allgemeinen Völkerrecht ganz untypisch und greift nur allmählich im europäischen Integrationsprozeß um sich, wo die Regierungen sich vor einem eigentlich vertraglich bereits festgelegten weiteren Integrationsschritt die letztendliche Entscheidung noch vorbehalten wollen. So hat selbst jetzt, da sich die Gründungsmitglieder auf den 26. März 1995 als den Beginn der Vertragsanwendung geeinigt haben, die französische Regierung verkündet, daß sie sich in den ersten drei Monaten nicht zu beteiligen gedenkt, und sich die Entscheidung für ihr Vorgehen nach dem 1. Juli vorbehalten.

Eine Darstellung der bisher erfolgten Zusammenarbeit wird die Frage aufwerfen, ob der Versuch, durch die Wahl der intergouvernementalen Ebene – wie bei Schengen – nationalstaatliche Souveränität weitestgehend zu bewahren, nicht bereits dadurch zum Scheitern verurteilt ist, daß schon allein die einmal in Gang gesetzte Zusammenarbeit im Migrationsbereich weitere Souveränitätsbeschränkungen mit sich bringt. Im Anschluß an die Darstellung von Ergebnissen der bisherigen intergouvernementalen Zusammenarbeit wird auf die migrationspolitischen Vorstellungen der EU-Kommission sowie des Europäischen Parlaments einzugehen sein, die eine andere Perspektive bzgl. des Migrationsphänomens aufweisen. Weiterhin soll der Zusammenhang zwischen gemeinsamer Migrationskontrolle und Souveränität systematischen Überlegungen unterzogen werden.

2. Ergebnisse der bisherigen intergouvernementalen Zusammenarbeit

Der Entstehungszusammenhang der europäischen Zusammenarbeit im Migrationsbereich – die Planung des Wegfalls der Binnengrenzkontrollen – hat zur Folge, daß die Schwerpunkte der bisherigen Zusammenarbeit eindeutig im Bereich der Migrationskontrolle liegen. Hierbei geht es prioritär um eine gemeinsame Bekämpfung der Phänomene illegale Einwanderung und Berufung auf das Asylrecht in Einwanderungsabsicht. Erste Schritte zur Koordinierung einer restriktiven Aufnahmepolitik der einzelnen Staaten im Bereich der Arbeitsmigration und Familienzusammenführung sind ebenfalls zu beobachten.

Nach jahrelangen Verhandlungen, die verdeutlichen, wie schwer sich die Zusammenarbeit in einem so sensiblen Bereich gestaltet, wurde 1990 das sogenannte Dubliner Abkommen unterzeichnet. Dieses legt, ebenso wie der asylrechtliche Teil des gleichfalls 1990 unterzeichneten Schengener Durchführungsübereinkommens, Kriterien fest, nach denen sich die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates für die Bearbeitung eines in einem der Mitgliedsländer gestellten Asylantrags bestimmt. Das bedeutet, gleichgültig mit wievielen Mitgliedstaaten der Asylbewerber vor Antragstellung Gebietskontakt gehabt hat, und unabhängig davon, ob er in mehreren Mitgliedstaaten einen Antrag gestellt hat: Grundsätzlich wird anhand der Zuständigkeitskriterien ein, und nur ein Mitgliedstaat ermittelt, der für die Bearbeitung des Antrages verantwortlich ist. Dessen Entscheidung gilt dann auch in der Regel für die Gesamtheit der Vertragsstaaten.

Beide Abkommen weisen dieselbe Hierarchie der Zuständigkeitskriterien auf. Zunächst ist, vorausgesetzt, die Betroffenen sind einverstanden, derjenige Staat für die Prüfung des Asylantrags zuständig, auf dessen Territorium sich bereits Familienangehörige des Asylbewerbers als im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannte Flüchtlinge legal aufhalten.² Die anderen Kriterien binden die Zuständigkeit an ein dem Staat zuzurechnendes Tun (Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, eines Visums oder einer Einreisegenehmigung) oder an ein dem Staat zuzurechnendes Unterlassen (illegale Einreise).³ Sollte eine Zuständigkeitsbestimmung anhand der genannten Kriterien nicht möglich sein, wird als Letztes dann die Wahl des Asylbewerbers berücksichtigt, und der Staat, in dem um Asyl ersucht wurde, ist zuständig.⁴

Das übergeordnete Prinzip der genannten Kriterien ist die Zugangskontrolle. Denn nach Meinung der politischen Akteure bedeutet der Umstand, daß immer mehr Asylbewerber nicht im erstmöglichen europäischen Staat um Asyl nachsuchen, sondern in einen anderen Staat weiterwandern, eine Einwanderungsinten-

tion statt der vorgeblichen Suche nach dringendem Schutz. Diese irregulären Wanderungsbewegungen führten zu großen Ungleichgewichten zwischen den EU-Staaten und würden dadurch die innergemeinschaftlichen Beziehungen belasten.⁵ Hier kann man ganz deutlich die Abhängigkeit der migrationspolitischen Zusammenarbeit von der Gemeinschaftspolitik erkennen. Charakteristisch für die Zusammenarbeit in der Migrationskontrolle war zumindest in der Anfangsphase, daß sie nur soweit gehen sollte, wie es für die Verwirklichung des Binnenmarktpjektes strikt erforderlich schien. Dennoch birgt bereits die bloß formale Zuständigkeitsregelung die Notwendigkeit in sich, sich zumindest ansatzweise auch über materielle Fragen zu verständigen. So impliziert die Regelung, daß ein Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat als in dem Staat bearbeitet wird, wo er gestellt worden ist, ein gewisses Vertrauen der Staaten in ihre jeweilige Asylpolitik.⁶

In den vergangenen drei Jahren sind daher auch inhaltliche Abstimmungen erfolgt, und zwar über offensichtlich unbegründete Asylanträge, sichere Herkunftsstaaten, sichere Drittstaaten und gemeinsame Leitlinien für die Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Personengruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien. Die Einigung erfolgte jeweils nur in Form von Entschließungen oder Empfehlungen; dies sind politische Beschlüsse, die keine rechtliche Bindungswirkung entfalten.

Diese Entschließungen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie lediglich Kriterien z.B. für die Charakterisierung eines Landes als sicheres Herkunftsland festlegen, die Bestimmung darüber, welche Staaten diese Kriterien erfüllen, aber den einzelnen Staaten überlassen bleibt. Die Fragen, wie mit abgelehnten Asylbewerbern oder mit illegal sich im Lande befindlichen Drittstaatsangehörigen umgegangen werden soll, sind ebenfalls zum Gegenstand von Empfehlungen gemacht worden. Auch hier behalten sich die einzelnen Regierungen die Modalitäten der Umsetzung in innerstaatliches Recht vor. Nach demselben Prinzip verfahren auch die Entschließungen, die eine restriktive Aufnahmepolitik betreffen. Dies sind bisher folgende: Entschließungen zur Harmonisierung der Politik der Mitgliedstaaten betreffend Familienzusammenführung, über die Beschränkungen für die Einreise von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Beschäftigung, über die Einreise von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme von Studien.⁷

Die Einigung erfolgt jeweils immer über bestimmte Grundsätze, an denen sich die Regelungen der einzelnen Staaten orientieren sollen. Diese Einigung hat jedoch einen rein politischen, keinen rechtlichen Charakter, selbst, wenn die Regierungen in diesen Entschließungen vereinbaren, die Grundsätze bis zu einem gewissen Zeitpunkt in innerstaatliches Recht zu übernehmen.

Allerdings kann durchaus Harmonisierungsdruck allein dadurch entstehen, daß kein Staat gewillt ist, durch den Umstand, daß er liberalere Regelungen als seine Partner hat, zum bevorzugten Zielpunkt internationaler Flucht- und Migrationsströme zu werden. So ist z.B. in Deutschland die Änderung des Asylgrundrechtes unter anderem auch mit der Begründung durchgesetzt worden, Deutschland drohe sonst in der Europäischen Union zum »Asylreserveland« zu werden. Es ist auch interessant zu untersuchen, ob in Folge der gemeinsamen Entschließung zur Familienzusammenführung, die einen deutlich restriktiveren Familienbegriff verwendet als manche Mitgliedstaaten, diese ihre entsprechenden Regelungen anpassen. Denkbar ist auch eine Fallkonstellation, in der die EU-Staaten die Partner, die liberalere Zugangsregelungen aufweisen als der Durchschnitt, dazu anhalten, ihre Regelungen zu ändern, da ihre restriktivere Politik aufgrund der offenen Grenzen ansonsten umgangen werden könnte.

Faßt man diese Beobachtungen zusammen, läßt sich sagen, daß die von den Regierungen der EU-Staaten gewählte Vorgehensweise zwar von dem Wunsch bestimmt ist, ihre Handlungsautonomie in der Zusammenarbeit weitestgehend zu erhalten, daß die Auswirkungen der Zusammenarbeit jedoch zur Beschränkung der Autonomie tendieren.

3. Die Position der Gemeinschaftsorgane⁸

Die Gemeinschaftsorgane, d.h. die Kommission und das Europäische Parlament, vertreten – anders als die Regierungen der EU-Staaten – bezüglich der von der Union gemeinsam anzugehenden Migrationsprobleme einen ganzheitlichen, nicht ganz so sehr vom Kontrollaspekt dominierten Ansatz. Man könnte fragen, warum die Darstellung dieser Positionen von Interesse ist, sind es doch bislang ausschließlich die Regierungen, die als Akteure der gemeinsamen Migrationspolitik auftreten. Dennoch haben die Ansätze der Gemeinschaftsorgane seit Inkrafttreten des Unionsvertrages nicht mehr nur rein theoretischen Wert.

Die Bedeutung der migrationspolitisch relevanten Regelungen des Maastricht-Vertrages besteht darin, die Zusammenarbeit im Migrationsbereich zu institutionalisieren und ansatzweise in den EU-Entscheidungsrahmen einzubinden. Migrationspolitik gänzlich an den Gemeinschaftsinstitutionen vorbei ist nun laut Vertrag nicht mehr möglich. Die Kommission hat seit Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages ein Mitinitiativrecht, das Parlament ein Anhörungsrecht.

Die Positionen beider Organe sind von der Einsicht bestimmt, daß die Europäische Union von ihrer Konstruktion her auf Freizügigkeit und auf die Integra-

tion von Menschen verschiedener nationaler Herkunft in einem gemeinsamen Rechtsraum angelegt ist. Die Kommission strebt eine umfassende Strategie an, die sich auf drei Kernpunkte stützen sollte: 1. Einflußnahme auf den Zuwanderungsdruck, 2. Kontrolle der Zuwanderungsströme, 3. verstärkte Integration legaler Zuwanderer. Hinsichtlich der bisher von den Regierungen unternommenen Aktivitäten bemängelt die Kommission den fragmentarischen und unverbindlichen Charakter.⁹ Das Europäische Parlament verfolgt eine sehr humanitäre Linie, sieht sich als Sprachrohr des Einzelnen und setzt sich für die rechtliche Gleichstellung der Drittstaaten ein, die sich legal in den Mitgliedsländern aufhalten.¹⁰

Gemeinsame Migrationspolitik und Souveränität

Die Vorstellungen der Gemeinschaftsinstitutionen haben sich bislang nicht durchsetzen können. Vor allem die Umsetzung der im Vertrag festgelegten Anhörungspflicht des Europäischen Parlaments scheint kaum oder nur schwer realisierbar. Dies beweist, daß die Regierungen der EU-Staaten auch heute, nach bereits einem Jahrzehnt der Zusammenarbeit in der Migrationskontrolle, davon ausgehen, daß sie mit dieser Form der intergouvernementalen Kooperation den Erfordernissen einerseits der gegenseitigen Abstimmung, andererseits der möglichst weitgehenden Bewahrung ihrer Handlungsautonomie am besten entsprechen können. Eine Beteiligung der Gemeinschaftsinstitutionen, insbesondere des Europäischen Parlaments, sehen sie als eine Beschränkung an, die sich durch die vom Migrationsphänomen gestellten Herausforderungen nicht mehr rechtfertigen ließe.

Ich möchte hier nun zu der eingangs gestellten Frage zurückkommen, welche Entwicklungstendenzen sich aus dem Wunsch der Regierungen nach Bewahrung ihrer nationalstaatlichen Handlungsautonomie einerseits, und andererseits der migrationspolitisch bestehenden Notwendigkeit der Handlungskoordination ergeben.

Das anfangs erwähnte Beispiel der die Arbeit der deutschen Grenzbeamten begutachtenden französischen Senatsmitglieder verdeutlicht, daß trotz der zögerlichen Vorsicht, mit der die Zusammenarbeit betrieben wird, diese bereits Auswirkungen auf die Handlungsautonomie der Regierungen hat. So soll nun die französische Staatsgewalt zwar praktisch keine Kontrolle mehr an den eigenen Landgrenzen haben, und ist damit einer der existentiellen Hoheitsaufgaben beraubt; gleichzeitig ermöglicht ihr aber der Verlust dieser Aufgabe, gerade weil

sie als so existentiell angesehen wird, zur Kompensation Einspruchsmöglichkeiten bei der Ausübung dieser Aufgabe durch die deutsche Staatsgewalt, eine Möglichkeit der Intervention, die sie in Friedenszeiten nie zuvor hatte.

Nicht nur im Verhältnis zwischen den Staaten, auch innerhalb einer staatlichen Ordnung hat die zwischenstaatliche Kooperation in der Migrationskontrolle Auswirkungen auf das Beziehungsgefüge zwischen den einzelnen Staatsgewalten. Hier ist vor allem zu nennen: Regierungen schaffen sich durch die intergouvernementale Zusammenarbeit im Migrationsbereich zusätzlichen Handlungsspielraum, unkontrolliert von den nationalen Parlamenten, daher frei von üblichen parlamentarischen Zwängen. Sie können mitunter innenpolitisch kontrovers diskutierte Rechtsbeschränkungen leichter durchsetzen, wenn sie sich auf den europäischen Konsenszwang / Harmonisierungszwang berufen können, bzw. Regierungen setzen mitunter den europäischen Harmonisierungszwang bewußt ein, um ein von ihnen verfolgtes Ziel besser durchsetzen zu können, wie sich teilweise an der deutschen Diskussion zur Änderung des Grundrechts auf Asyl ablesen läßt. Es läßt sich aber auch die Entwicklung absehen, daß der Einfluß der zwischenstaatlichen Kooperation auf die Innenpolitik in Zukunft noch offensichtlicher wird. Der Ruf nach Demokratisierung dieses Prozesses durch mehr Transparenz und Beteiligung der nationalen Parlamente oder zumindest des Europäischen Parlaments wird lauter. Durch diese weitere Vernetzung würden die Regierungen ihre im zwischenstaatlichen Handlungsbereich gewonnene Autonomie zumindest teilweise wieder beschränkt sehen. Es ist also nicht klar feststellbar, ob die Regierungen das Ziel der weitestgehenden Bewahrung der Handlungsautonomie trotz Zusammenarbeit in der Migrationskontrolle durch die Beschränkung auf die intergouvernementale Ebene erreichen können.

Nun drängt sich auch die Frage auf, ob es bei der Gestaltung der migrationspolitischen Zusammenarbeit um den Schutz nationalstaatlicher Souveränität, also rechtlicher Unabhängigkeit des Staates nach außen, oder um die Handlungsautonomie der Regierungen geht, also um die faktische Unabhängigkeit einer der Staatsgewalten nach außen oder innen. Wie ich gerade dargelegt habe, läßt sich beobachten, daß zumindest in einem ersten Stadium die Regierungen den nationalen Parlamenten an Handlungsmöglichkeiten überlegen sind, im Innenverhältnis also an Unabhängigkeit gewinnen. Betrachtet man die EU-Staaten rein von außen, ohne die Differenzierung zwischen Staat, Regierung und Gesellschaft, so steht aber die nationalstaatliche Souveränität im Vordergrund.

Diese sieht sich überall durch den zunehmenden Verflechtungsgrad der Nationalstaaten bedroht. Probleme, die die Grenzen der Nationalstaaten überschreiten, wie z.B. die Umweltgefährdung, erfordern internationale Kooperati-

on; transnationale Akteure gewinnen an Gewicht; vor allem seit dem Wegfall des Ost-West-Konflikts wird zunehmend von Globalisierung gesprochen, gleichzeitig nehmen Tendenzen zu, Entscheidungsgewalt auch an subnationale Instanzen zurückzuverlagern. Diese Entwicklungen lassen manche von der »Auflösung des Nationalstaates« sprechen, das Souveränitätskonzept wird als anachronistisch bezeichnet.

Dem muß jedoch entgegengehalten werden, daß der Nationalstaat und seine Souveränität nicht nur im ehemaligen Einfluß- und Herrschaftsgebiet der Sowjetunion eine Renaissance erfahren, sondern daß auch in Westeuropa nationalstaatliche Souveränität immer noch einen primären Bezugspunkt darstellt. Dies haben nicht nur die erbittert geführten Diskussionen anlässlich der Referenden zum Maastricht-Vertrag gezeigt, sondern es läßt sich auch an der bisherigen Entwicklung der migrationspolitischen Zusammenarbeit der EU-Staaten ablesen. Auch wenn man vermuten kann, daß es den Regierungen um die Bewahrung ihrer eigenen Handlungsautonomie geht, so ist doch darauf hinzuweisen, daß die Ablehnung einer Übertragung von Hoheitsrechten in diesem Politikbereich immer unter Berufung auf die nationalstaatliche Souveränität erfolgt. Die Schwierigkeiten des Europäischen Parlamentes, informiert zu werden, zeigen, wie sehr der Nationalstaat noch als wichtiger Bezugsrahmen gesehen wird.

Unabhängig davon, wie man die Spannung zwischen nationalstaatlicher Souveränität und intergouvernementaler Migrationskontrolle aufzulösen versucht, wichtig ist zu sehen, daß diese Spannung zwischen Souveränität und Kooperation oder gar Integration, die gerade für den europäischen Integrationsprozeß nicht ungewöhnlich ist, hier im Migrationsbereich eine besondere Intensität aufweist. Dies liegt an der Besonderheit des Politikbereiches Migration im Vergleich zu z.B. der Sicherheitspolitik, wo die Zusammenarbeit zwar sicherlich auch an die Kernbereiche nationalstaatlicher Souveränität rührt, aber dennoch nicht vergleichbare Auswirkungen auf den »Innenbereich« der Staaten und auf die Gesellschaft hat. Migration führt jedem die zunächst abstrakte Verflechtung der Staatenwelt sichtbar vor Augen und stellt nationalstaatliche Identitäten in Frage; die migrationspolitische Zusammenarbeit steigert diese Verflechtung und die dadurch hervorgerufenen Veränderungen noch zusätzlich.

Migration stellt nationalstaatliche Souveränität zweifach in Frage: 1) Die territoriale Abgrenzung schützt den Staat nicht vor Zuwanderung, wenn sie a) aufgrund humanitärer Verpflichtungen (Familienzusammenführung, Asyl), b) illegal erfolgt. 2) Die nationale Abgrenzung über das Staatsbürgerschaftsrecht schützt den Staat nicht unbedingt vor Veränderung seines Staatsvolkes: Die Handlungsautonomie der Staatsgewalt gegenüber Zuwanderern wird durch ein immer dichter werdendes Netz an international verbrieften Individualrechten

beschränkt. Zwar hat jeder Staat das Recht, seine eigenen Staatsbürger gegenüber der Wohnbevölkerung mit fremder Staatsangehörigkeit zu bevorzugen. Doch die Bandbreite zulässiger Differenzierung wird immer geringer: Internationale Menschenrechtspakete verpflichten die Staaten, den Fremden in ihrem Staatsgebiet gewisse Mindestrechte zuzugestehen; in Europa ist der Menschenrechtsschutzmechanismus so weit ausgeprägt, daß er z.T. bereits als zusätzlicher Ausweisungsschutz funktioniert. Konventionen im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation verbieten Diskriminierungen im Sozialversicherungsrecht; die von der UN-Generalversammlung 1990 verabschiedete Konvention zum Schutze aller Wanderarbeitnehmer schließt erstmalig auch illegale Zuwanderer in den Schutzbereich mit ein. Mit den Grundprinzipien liberaler Demokratien läßt es sich immer weniger vereinbaren, seit langem ansässige Bevölkerungsteile dauerhaft von demokratischen Teilhaberechten auszuschließen.

Innerhalb der Europäischen Union gilt im Arbeitsleben das Verbot jeglicher Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit. In Zukunft werden Unionsbürger zumindest bei Wahlen auf Kommunalebene unabhängig von ihrer Staatsbürgerschaft an ihrem Wohnort wahlberechtigt sein, und es ist jetzt schon abzusehen, daß diese Entwicklung die Diskussion über Wahlrecht auch für Drittstaaten neu anfaßt. Während also einerseits der Handlungsbereich, in dem Differenzierungen seitens des Staates aufgrund der Staatsbürgerschaft zulässig sind, immer kleiner wird, gerät andererseits auch das Staatsangehörigkeitskonzept selbst unter Druck. Auch hier kann der europäische Integrationsprozeß Katalysatorwirkung entfalten: In einer Gemeinschaft, die sich als Rechtsgemeinschaft versteht, muß über kurz oder lang einheitlich feststehen, wer wann unter welchen Bedingungen vollberechtigtes Mitglied dieser Gemeinschaft werden kann.

Bemühungen, den Verlust an Handlungsautonomie in der äußeren Abschirmung gegenüber Migration mithilfe internationaler Zusammenarbeit in der Migrationskontrolle zu kompensieren, werden dadurch konterkariert, daß eben diese Zusammenarbeit aufgrund innen- und außenpolitischen Drucks zu Beschränkungen der Handlungsautonomie gegenüber der Wohnbevölkerung mit fremden Paß führen.

Wie bereits anfangs erwähnt, ist es dem europäischen Integrationsprozeß immanent, daß eine Beschränkung auf nur einzelne Kooperationsbereiche auf Dauer nicht haltbar ist. Im Migrationsbereich ist diese Erfahrung wesentlich relevanter, da hier über Menschen-, nicht über Warenströme, verhandelt wird. Ein Auseinanderfallen von Intention und Wirkung, und damit zusätzlicher Handlungsbedarf, ist hier noch weniger vermeidbar, da die Betroffenen nicht nur selbst agieren, sondern auch ein ganzes Bündel von Rechten mitbringen und daher klassische Diplomatie unter Ausschaltung der Gesellschaft nicht möglich ist.

Globalisierung, regionalistische Tendenzen, stärkere Verflechtung der Nationalstaaten, neue Unabhängigkeitsbestrebungen, dies alles sind Prozesse, die gleichzeitig ablaufen, so konträr sie auch erscheinen mögen. Es sind widersprüchliche, dialektische Prozesse, für deren Erfassung eine Gewinn- und Verlustrechnung nationalstaatlicher Souveränität im Zusammenhang der migrationspolitischen Zusammenarbeit der falsche Ansatz ist; es scheint daher angebracht, von einem Wandel des Souveränitätskonzeptes zu sprechen. Wie jedes soziale System, so paßt sich auch der Nationalstaat den veränderten Bedingungen seiner Umwelt an, so daß sich der zunehmende Anteil gemeinsam ausgeübter Hoheitsrechte auch als eine Fortentwicklung des klassischen Nationalstaates lesen läßt. Ob es zu der von vielen Sozialwissenschaftlern prognostizierten Auflösung des Nationalstaats kommt, muß aus der Sicht unserer Analysen zumindest in der absehbaren Zukunft als offene Frage gelten.

Anmerkungen

- 1 Zitiert bei Villepin, Xavier (1992), *Vers une politique des frontières – A propos des accords de Schengen*. In: *Commentaire* n 57: 95 – 99.
- 2 Art. 4 Dubliner Abkommen, Art. 35 Schengen II. Der Familienbegriff beschränkt sich auf Ehepartner oder minderjährige Kinder, oder, bei Minderjährigen, auf ihre Eltern.
- 3 Art. 5, 6, 7 Dubliner Abkommen; Art. 30 I Schengen II.
- 4 Art. 8 Dubliner Abkommen und Art. 30 III Schengen II.
- 5 Stéfanini, Patrick/Doulet, Frédérique (1991), *Le droit d'asile en Europe: La convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée auprès d'un Etat membre des Communautés Européennes*. In: *Revue du Marché Commun* 1991: 391 – 399.
- 6 Ad-hoc-Gruppe 'Einwanderung' (1991), Bericht der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister an den Europäischen Rat (Maastricht) über die Einwanderungs- und Asylpolitik. WGI 930: 12.
- 7 Esders, Elke (1995), *Migration in Europa: Eine Einwanderungspolitik für die Europäische Union?*. Unveröffentlichter Vortrag. Mailand, 6.2.1995.
- 8 Weiterführend hierzu wie zu dem vorherigen Kapitel s. Tomei, Verónica (1994), *Stand und Probleme der Asyl- und Einwanderungspolitik innerhalb der EG unter besonderer Berücksichtigung Deutschlands und Frankreichs*. Unveröffentlichte Magisterarbeit. Bonn, Januar 1994.
- 9 Europäische Kommission (1994), Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. COM (94) 23 endg.
- 10 Europäisches Parlament (1992), Entschließung (A3 – 0280/92) zur europäischen Einwanderungspolitik. PE 162.994.

